Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/2410

Antrag
der Fraktion der FDP

Der Bundestag wolle beschließen:

Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 Abs. 1 bis 6 des Grundgesetzes (Neugliederungsgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I
Neubildung des Landes Mittelrhein-Hessen

§ 1

Vereinigung der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland werden zu einem Bundesland Mittelrhein-Hessen vereinigt.

§ 2

Volksentscheid

Über § 1 findet gemäß Artikel 29 Abs. 3 des Grundgesetzes binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in den beteiligten Ländern ein Volksentscheid nach den §§ 21 bis 37 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) statt.

§ 3

Stimmzettel

Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut:

„Stimmzettel für den Volksentscheid in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Stimmen Sie dem § 1 des Neugliederungsgesetzes zu, der folgendes bestimmt:

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland werden zu einem Bundesland Mittelrhein-Hessen vereinigt.

Ja ☐ Nein ☐"

§ 4

Zeitpunkt der Neubildung

Wird die Abstimmungsfrage im Volksentscheid nach den §§ 2 und 3 mit der Mehrheit der gültigen Stimmen in jedem der drei Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bejaht, so ist mit der Bildung der vorläufigen Landesregierung (§ 8) das Bundesland Mittelrhein-Hessen hergestellt.

§ 5

Ministerrat

(1) Die Landesregierungen von Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bilden unmittelbar nach dem Volksentscheid nach den §§ 2 und 3 einen Ministerrat für das Land Mittelrhein-Hessen. Dieser nimmt die Befugnisse nach den §§ 6, 7, 9 bis 11 wahr. Seine Aufgabe endet mit der Bildung der vorläufigen Regierung (§ 8).

(2) Der Ministerrat besteht aus fünf von der Regierung des Landes Hessen, aus vier von der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz und aus zwei von der Regierung des Saarlandes zu bestimmenden Vertretern. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

(3) Der Ministerrat tritt am fünften Werktag nach dem Volksentscheid zusammen. Er wählt einen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung. Seine Entscheidungen erfolgen durch Mehrheitsbeschluß.

§ 6

Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung

(1) Der Ministerrat hat innerhalb von drei Monaten nach dem Volksentscheid die Wahlen für die Verfassunggebende Landesversammlung durchzuführen.

(2) Die Verfassunggebende Landesversammlung besteht aus 48 Vertretern des Landes Hessen, 36 Vertretern des Landes Rheinland-Pfalz und 12 Vertretern des Saarlandes. Die Vertreter jedes dieser Länder werden von den Landtagen aus ihrer Mitte nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

§ 7

Aufgaben der Verfassunggebenden Landesversammlung

(1) Die Verfassunggebende Landesversammlung wird von dem Vorsitzenden des Ministerrats auf den sechzehnten Tag nach der Wahl nach Mainz einberufen.

(2) Die Verfassunggebende Landesversammlung beschließt die Landesverfassung und legt sie dem Volk zur Annahme durch Volksentscheid vor.

(3) Sie kann solche Gesetze und Maßnahmen beschließen, die schon vor Inkrafttreten der Verfassung zur Bildung des Landes erforderlich sind.

(4) Die Beschlüsse der Verfassunggebenden Landesversammlung werden mit einfacher Mehrheit gefaßt, soweit sie nichts anderes bestimmt.

(5) Für den Volksentscheid nach Absatz 2 finden die §§ 21 bis 37 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) entsprechende Anwendung.

Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut:

„Stimmzettel für den Volksentscheid im Lande Mittelrhein-Hessen:

Stimmen Sie der von der Verfassunggebenden Landesversammlung beschlossenen Verfassung des Landes Mittelrhein-Hessen zu?

Ja ☐ Nein ☐"

§ 8

Vorläufige Landesregierung

Die Verfassunggebende Landesversammlung wählt spätestens einen Monat nach ihrem Zusammentritt den Ministerpräsidenten. Dieser ernennt binnen zwei Wochen die Minister und stellt den Zeitpunkt der Bildung der vorläufigen Landesregierung fest.

§ 9

Befugnisse des Ministerrats und der vorläufigen Landesregierung

Der Ministerrat und die vorläufige Landesregierung können der Verfassunggebenden Landesversammlung einen Verfassungsentwurf vorlegen. Artikel 43 des Grundgesetzes gilt entsprechend.

§ 10

Pflichten der beteiligten Länder

(1) Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind verpflichtet, vom Tage des erfolgreichen Volksentscheids an alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die bestehenden Verwaltungsorganisationen oder den Besitz- oder Vermögensstand des Landes erheblich ändern, nachhaltige Verpflichtungen des neuen Bundeslandes begründen oder in sonstiger Weise geeignet sind, die Vereinigung zu beeinträchtigen.

(2) Die Regierungen der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind verpflichtet, dem Ministerrat alle für seine Tätigkeit erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

(3) Der Ministerrat kann gegen Gesetze und Maßnahmen, die entgegen dem Absatz 1 ergangen sind, Einspruch einlegen. Gegen den Einspruch ist die Anrufung der Verfassunggebenden Landesversammlung zulässig.

§ 11

Genehmigung des Ministerrats

Der Genehmigung des Ministerrats bedürfen folgende Maßnahmen der beteiligten Länder:

1. Ernennung und Beförderung von Beamten des höheren Dienstes bei den obersten Landesbehörden und bei den Landesmittelbehörden sowie bei den obersten Gerichten der Länder. Das gleiche gilt für die Dienstverträge von Angestellten in entsprechenden Stellungen.
2. Einmalige Ausgaben des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts, deren insgesamt veranschlagter Aufwand mehr als zwei Millionen Deutsche Mark beträgt.

§ 12

Verteilung der Aufwendungen

Die Aufwendungen für den Ministerrat, für die Verfassunggebende Landesversammlung, die vorläufige Regierung sowie den Volksentscheid über die Annahme der Verfassung werden von den beteiligten Ländern im Verhältnis des Aufkommens an Ländersteuern getragen.

§ 13

Außerkrafttreten der bisherigen Landesverfassungen

Die Verfassungen der beteiligten Länder treten spätestens mit dem Inkrafttreten der Verfassung des

neuen Bundeslandes endgültig außer Kraft, soweit diese nicht für einzelne Vorschriften andere Bestimmungen trifft.

Artikel II

Änderung des Gesetzes über Volksentscheid und Volksbegehren

Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absatz 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) wird wie folgt geändert:

1. § 23 Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

   „Wer einen Stimmschein hat, kann an der Abstimmung

   1. durch Stimmabgabe in einem beliebigen Stimmbezirk des Abstimmungsgebietes,
   2. durch Briefabstimmung

   teilnehmen.

2. § 25 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 383), zuletzt geändert durch das Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 16. März 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 65), über

   1. die Einteilung der Wahlkreise in Wahlbezirke (§ 2 Abs. 2),
   2. die Bildung und Tätigkeit der Wahlorgane (§ 9 Abs. 1 und 2, § 10),
   3. die Wahlehrenämter (§ 11),
   4. die Führung und Auslegung der Wählerverzeichnisse und die Erteilung von Wahlscheinen (§ 18),
   5. die Wahrung des Wahlgeheimnisses (§ 34 Abs. 1),
   6. die Briefwahl (§ 36)

   sind entsprechend anzuwenden. Es werden ersetzt die Bezeichnungen „Wahlkreise" durch „Stimmkreise", „Wahlbezirke" durch „Stimmbezirke", „Wahlberechtigte" durch „Stimmberechtigte", „Wahlleiter" durch „Abstimmungsleiter", „Wahlausschüsse" durch „Abstimmungsausschüsse", „Wahlvorsteher" durch „Abstimmungsvorsteher", „Wahlvorstände" durch „Abstimmungsvorstände", „Wahlurnen" durch „Stimmurnen", „Wahlgeheimnis" durch „Abstimmungsgeheimnis", „Briefwahl" durch „Briefabstimmung", „Wahlscheine" durch „Stimmscheine", „Wahlbrief" durch „Stimmbrief", „Wahlbriefumschläge" durch „Stimmbriefumschläge".

3. § 30 erhält folgenden Absatz 3:

   „(3) Bei der Briefabstimmung ist die Stimmabgabe außerdem ungültig, wenn

   1. der Stimmbrief nicht rechtzeitig eingegangen ist,
   2. dem Stimmzettel kein oder kein mit der vorgeschriebenen eidesstattlichen Versicherung versehener Stimmschein beigefügt ist."

4. § 37 erhält folgende Fassung:

„§ 37

(1) Für die Durchführung des Volksentscheids (§§ 20 bis 36) gelten die §§ 1 bis 28, 42 bis 62, 69 Abs. 4, § 71 Abs. 1 und 2, § 72 Abs. 1 und 2, §§ 85 bis 88 der Bundeswahlordnung in der Fassung vom 8. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 240) entsprechend.

(2) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Ausführungsbestimmungen zu erlassen zu den Vorschriften in

§§ 2 bis 7	über das Zulassungsverfahren,
§§ 10, 11	über die Erteilung von Eintragungsscheinen,
§§ 12, 13	über die Bildung, Beschlußfähigkeit und das Verfahren des Eintragungsausschusses und die Ernennung der Eintragungsleiter,
§§ 14, 15	über das Eintragungsverfahren,
§ 16	über die Feststellung des Eintragungsergebnisses,
§ 22 Abs. 2	über die Stimmabgabe der Stimmberechtigten,
§§ 29 bis 32	über die Feststellung des Abstimmungsergebnisses,
§§ 34, 35	über die Durchführung von Nachabstimmungen und Wiederholungsabstimmungen."

Artikel III

Schlußbestimmungen

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

(2) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 19. Dezember 1967

Mischnick und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I.

In Artikel 29 Abs. 1 bis 6 hat das Grundgesetz den Auftrag erteilt, das Bundesgebiet durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Diesem Verfassungsauftrag ist der Bundesgesetzgeber bisher nicht nachgekommen. Es ist lediglich auf Grund der Sonderregelung des Artikels 118 GG und des Zweiten Gesetzes über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 284 ff.) das Land Baden-Württemberg durch Zusammenschluß der genannten drei Länder gebildet worden. Ferner sind auf Grund des Artikels 29 Abs. 2 GG und des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 835 ff.) im Jahre 1956 eine Reihe von Volksbegehren durchgeführt worden, darunter auch in den badischen Gebietsteilen des Landes Baden-Württemberg, nachdem das Bundesverfassungsgericht durch sein Urteil vom 30. Mai 1956 (BVerfGE 5, S. 34 ff.) die Durchführung eines solchen Volksbegehrens angeordnet hatte.

In der 4. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hatte die Bundesregierung den Entwurf eines Ersten Neugliederungsgesetzes (Drucksache IV/834) eingebracht. Dieser Entwurf hatte das beschränkte Ziel, die Entscheidung über den Fortbestand des Landes Baden-Württemberg herbeizuführen. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens über die erwähnte Regierungsvorlage Drucksache IV/834 kam es zu weiteren Gesetzesinitiativen: Die Abgeordneten Dr. Kopf, Dr. h. c. Güde, Hilbert, Dr. Hauser, Dr. Bieringer und Genossen erstrebten mit dem Gesetzentwurf in Drucksache IV/846 die Wiederherstellung des früheren Landes Baden. Die Fraktion der SPD wollte mit dem Gesetzentwurf in Drucksache IV/1896 eine Änderung des Artikels 29 GG erreichen und die Fraktion der CDU/CSU erstrebte mit dem Gesetzentwurf in Drucksache IV/1965 die Einführung eines neuen Artikels 118 GG, mit dessen Hilfe in den badischen Gebietsteilen ein Volksentscheid mit alternativer Fragestellung ermöglicht werden sollte.

Keiner der genannten Gesetzentwürfe führte in der 4. Wahlperiode zum Erfolg. Vielmehr fand der Antrag des Rechtsausschusses in Drucksache IV/2176 zur Einführung eines neuen Artikels 118 GG im Bundestag nicht die nach Artikel 79 Abs. 2 GG erforderliche Mehrheit.

Der nunmehr von der Fraktion der FDP vorgelegte Gesetzentwurf eines Neugliederungsgesetzes schlägt in seinem Artikel I die Neubildung eines Landes Mittelrhein-Hessen durch Vereinigung der bisherigen Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland vor. Der Artikel II soll notwendige Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid usw. vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 835) bringen.

Wegen der Einzelheiten der vorgeschlagenen Regelung wird auf die Begründung unter „B. Besonderer Teil" verwiesen.

II.

In dem oben unter I. erwähnten Urteil vom 30. Mai 1956 hat das Bundesverfassungsgericht u. a. dargelegt (BVerfGE 5, 39), der verfassungsrechtliche Auftrag des Artikels 29 Abs. 1 bis 6 GG, der auf eine organisch wohl ausgeglichene gebietliche Neuordnung des ganzen Bundesgebietes abziele, setze eine Gesamtkonzeption voraus. In Übereinstimmung mit der Bundesregierung (vgl. Drucksache IV/834 unter A. III. der Begründung) hält es der vorliegende Gesetzentwurf als Grundregel für die Anwendung des Artikels 29 Abs. 1 GG für richtig, daß eine Reihe von großräumigen Ländern bestehen bzw. gebildet werden soll. Einen Hinweis dafür gibt besonders Satz 2 des Artikels 29 Abs. 1 GG, wonach Länder geschaffen werden sollen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können". Unter Würdigung der anderen Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG — „landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und soziales Gefüge" — sollten, wie auch die Bundesregierung schon mehrfach als ihre Meinung kundgetan hat, die derzeit bestehenden größeren Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) in ihrem Bestand nicht angetastet werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel I: Neubildung des Landes Mittelrhein-Hessen

Die Gebiete der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, die hier in Übernahme einer Namensprägung des Luther-Gutachtens (S. 54 ff., 113 ff.) als Mittelwestdeutschland bezeichnet werden sollen, sind in Auswirkung der Geschichte der letzten fünf Jahrzehnte, vor allem aber der besatzungsrechtlichen Maßnahmen nach dem letzten Weltkrieg, besonders schlecht gegliedert.

So ist, um nur einige der gravierendsten Auswirkungen aufzuzählen, der Rhein von der Einmündung der Lauter bis Lorch auf eine Entfernung von fast 200 km zu einer innerstaatlichen Grenze gemacht, die vor allem den wirtschaftlichen Ballungsraum um die Main-Mündung mit den Zentren Frankfurt-Wiesbaden-Mainz seit 1945 willkürlich

auseinandergerissen hat. Die heutige Landeshauptstadt von Rheinland-Pfalz, Mainz, die nur zehn Kilometer von der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden entfernt ist, hat auf diese Weise ihre früheren, industriereichen Vororte Amöneburg, Kastel, Kostheim, Gustavsburg, Bischofsheim und das mehr landwirtschaftlich genutzte Ginsheim verloren. Das naturräumlich, wirtschaftlich und geschichtlich zu Mittelwestdeutschland gehörige Saarland war 1919 aus Teilen der damals preußischen und bayerischen Regierungsbezirke Trier und Pfalz gebildet worden; 1947 mußte das Land Rheinland-Pfalz noch weitere 102 Gemeinden und Gemeindeteile mit damals 65 693 Einwohnern an das Saarland abgeben, dessen Gebietsstand dadurch um $^1/_3$ anwuchs.

Weder Rheinland-Pfalz noch das Saarland können bei einer strengen Beachtung des Artikels 29 Abs. 1 als Länder angesehen werden, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Wenn man bei Betrachtung des Finanzausgleichs unter den Ländern nach Artikel 107 GG von den Istzahlen des Jahres 1966 ausgeht und versucht, über Ausgleichsmeßzahlen zu errechnen, welches Steueraufkommen auf die einzelnen Länder durchschnittlich entfallen müßte, und wenn man dieses errechnete Aufkommen im Vergleich zu den wirklichen Steueraufkommen setzt, dann führt das für die beiden genannten Länder zu dem Ergebnis, daß Rheinland-Pfalz einen Fehlbetrag von ca. 570 Millionen DM und das Saarland einen Fehlbetrag von ca. 290 Millionen DM hat. Diese Fehlbeträge werden zur Zeit über den horizontalen Finanzausgleich für Rheinland-Pfalz mit einem Betrag von ca. 350 Millionen DM und für das Saarland mit einem Betrag von ca. 220 Millionen DM teilweise ausgeglichen; allein für das Saarland stiegen die Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich von 127 Millionen DM im Jahre 1961 auf 220 Millionen DM im Jahre 1966. Für Hessen hingegen ergibt sich nach der oben erwähnten Berechnung ein Überschuß von ca. 710 Millionen DM, von dem es über den horizontalen Finanzausgleich ca. 410 Millionen DM abzugeben hat. Werden die drei Länder, wie es dieser Gesetzentwurf in seinem Artikel I vorschlägt, zu einem Land vereinigt, dann würden die Fehlbeträge von Rheinland-Pfalz und dem Saarland durch den Überschuß Hessens fast gedeckt und das größere Bundesland wäre nach seinem Steueraufkommen lebensfähig. Es könnte gemäß Artikel 29 Abs. 1 Satz 2 GG die ihm obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen. Demgemäß hat auch die Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten vom Frühjahr 1966 bemerkt (Tz. 280 auf S. 70), die Finanzausgleichsaufgabe könnte wesentlich erleichtert werden, wenn es gelänge, durch eine Neugliederung des Bundesgebietes eine bessere Ausgeglichenheit der einzelnen Länder zu erreichen. An anderer Stelle heißt es in dem Gutachten (Tz. 29 auf S. 11), die derzeitige Gliederung des Bundes in elf nach Größe und Leistungskraft sehr unterschiedlichen Länder genüge nicht den Ansprüchen der heutigen Zeit. Die Durchführung des Artikels 29 GG sei daher ein dringendes Erfordernis. Das föderalistische Prinzip werde sich nach Auffassung der Kommission um so fruchtbarer entfalten, je gleichmäßiger und leistungsfähiger die Länder seien.

Die Vereinigung der drei Länder würde aber — abgesehen von der eben erörterten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit — auch den übrigen Richtbegriffen des Artikels 29 Abs. 1 Rechnung tragen, nämlich der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und dem sozialen Gefüge, was keiner näheren Darlegung mehr bedarf. Es sei nur die Bemerkung des Luther-Gutachtens (S. 54) erwähnt, daß dem kulturell im großen einheitlich rheinfränkisch geprägten Zentralraum des nördlichen Oberrheingebietes im Norden der moselfränkische Raum mit kulturell verwandten Zügen, der ins Lahntal übergreift, vorgelagert ist, dem von Nordosten her der althessische Raum mit einer Sonderform des fränkischen Volkstums zugeordnet ist. Die Vereinigung der drei Länder würde die bisherigen Bemühungen der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz um eine Verwaltungs- und Gebietsreform beschleunigen und zu vernünftigerer Lösung führen können, als dies bisher auf den engeren Räumen möglich war.

In Hessen ist bisher geplant, aus den drei Regierungsbezirken Kassel, Wiesbaden und Darmstadt zwei zu machen. Rheinland-Pfalz, das 1,6 Mio Einwohner weniger hat als Hessen und auch flächenmäßig um ein Zehntel kleiner ist, hat bislang noch fünf Regierungsbezirke (Pfalz, Rheinhessen, Koblenz, Trier und Montabaur, letzterer mit nur vier Landkreisen). Werden die drei Länder vereinigt, kann das neue Land einschließlich des Saarlandes mit höchstens fünf Regierungsbezirken auskommen.

Eine Zusammenfassung der drei Länder würde im mittelwestdeutschen Raum die oben unter A. III. erwähnte Gesamtkonzeption verwirklichen, wie sie in den anderen Räumen der Bundesrepublik durch die Aufrechterhaltung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen schon besteht. Das neu zu bildende Land Mittelrhein-Hessen würde bei Berücksichtigung des Bevölkerungsstandes, wie ihn das Statistische Bundesamt für den 31. März 1967 ermittelt hat, nämlich für

Hessen	5 244 000
Rheinland-Pfalz	3 615 800
Saarland	1 132 100
zusammen ...	9 991 900,

also knapp 10 Millionen Einwohner umfassen. Es läge damit hinsichtlich der Bevölkerungszahl zwischen Baden-Württemberg mit 8 537 400 und Bayern 10 230 800.

An Flächenausdehnung würde das neue Land mit

Hessen	21 108,13 qkm
Rheinland-Pfalz	19 831,27 qkm
Saarland	2 567,40 qkm
zusammen ...	43 506,80 qkm

zwischen Baden-Württemberg mit 35 749,70 qkm und Niedersachsen mit 47 382,41 qkm rangieren.

Mit dem Vorschlag, die drei Länder des mittelwestdeutschen Raumes zu einem neuen Bundesland zusammenzufassen, folgt der Gesetzentwurf einer der sieben Varianten des Luther-Gutachtens (S. 115, 117 ff.), das allerdings noch nicht die Einbeziehung des Saarlandes vorsah und vorsehen konnte, weil es damals (1955) noch nicht zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gehörte. Die genannte Variante des Luther-Gutachtens sah hingegen noch die Einbeziehung Nordbadens in das neue Bundesland vor, um vor allem das Ballungszentrum Rhein-Neckar mit Mannheim-Ludwigshafen ländermäßig zusammenzuführen und damit zugleich auch die Rheingrenze zwischen der Mündung der Lauter und Worms als innerdeutsche Grenze zu beseitigen. Der Gesetzentwurf hält diese Lösung nicht für ratsam, weil die Herauslösung Nordbadens aus Baden-Württemberg eine Schwächung des inzwischen zusammengewachsenen Landes zur Folge haben würde, die nicht verantwortet werden kann. Es wäre zudem außerordentlich schwierig, das etwa abzutrennende Gebiet Nordbadens klar abzugrenzen.

Was die Einbeziehung des Saarlandes in das neue Bundesland betrifft, so hatte die Bundesregierung, als sie am 7. Dezember 1962 den Entwurf des Ersten Neugliederungsgesetzes (vgl. oben unter A. I.) einbrachte, die Auffassung vertreten, die Zeit hierfür sei noch nicht reif, weil die Verhältnisse wegen der Übergangszeit bei der Eingliederung des Saarlandes und der nach der Eingliederung erforderlichen Rechtsangleichung noch nicht voll übersehen und berücksichtigt werden könnten (vgl. S. 4 der Drucksache IV/834). Seit diese Auffassung vertreten wurde, sind weitere fünf Jahre vergangen. Auch unter Berücksichtigung des Memorandums „Das Saarland. 10 Jahre nach seiner Eingliederung in die Bundesrepublik, Bilanz und Aufgaben", das die Regierung des Saarlandes vor einigen Monaten der Bundesregierung mit der Bitte zugeleitet hat, ihr im Hinblick auf die notwendige Umstrukturierung der Saarwirtschaft durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze eine Kredithilfe in Höhe von 500 Mio DM in den nächsten Jahren zu gewähren, erscheint es nunmehr an der Zeit, dieses Land in einem größeren Verband aufgehen zu lassen. Das neue Bundesland wird eher in der Lage sein, die durch ein langes politisches Schicksal entstandenen Strukturschwächen und Standortnachteile an der Saar, eventuell mit weiterer Bundeshilfe, zu beseitigen und ein dauerhaftes Schritthalten mit anderen Regionen des Bundesgebietes zu gewährleisten.

Zu § 1

Die Bestimmung spricht die Vereinigung der drei Länder zu einem Bundesland Mittelrhein-Hessen aus, wobei der neue Name noch der Überprüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren bedürfen wird.

Die Berücksichtigung sämtlicher Gebietsteile (Hessen, Rheinland, Pfalz, Saar) im neuen Namen geht nicht an. Die Bezeichnung Mittelrhein für die Gebiete der bisherigen Länder Rheinland-Pfalz und Saarland erscheint noch am zweckmäßigsten, zumal diese Gebiete sämtlich zum Einzugsgebiet des Rheines gehören. Die Nennung Hessens im neuen Namen dürfte um deswillen gerechtfertigt sein, weil dieses Land nicht nur das größte der bisherigen drei Länder ist, sondern auch mit seinem nördlichsten Teil außerhalb des Einzugsgebietes des Rheines liegt.

Zu § 2

Diese Vorschrift ordnet den Volksentscheid in den drei Ländern an. Außer der Bestimmung einer Frist von 6 Monaten, die angemessen erscheint, ergibt sich der Inhalt schon aus Artikel 29 Abs. 3 GG und den Vorschriften der §§ 21 bis 37 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid usw. vom 23. Dezember 1955, die, soweit veranlaßt, durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufgrund der dort vorgesehenen Ermächtigung zu ergänzen sind. Der Volksentscheid ist im übrigen in allen drei Ländern einheitlich durchzuführen, da alle Gebiete im Sinne des Artikels 29 Abs. 3 Satz 1 GG ihre Landeszugehörigkeit ändern. Für die Gebietsteile von Rheinland-Pfalz, in denen 1956 Volksbegehren erfolgreich durchgeführt worden waren (Rheinhessen, Montabaur, Koblenz, Trier), greift auch der Satz 2 des Artikels 29 Abs. 3 GG ein.

Zu § 3

Der Wortlaut des Stimmzettels macht die Abstimmungsfrage deutlich. Er stellt im übrigen die in § 1 enthaltene Sachentscheidung heraus.

Zu § 4

Es bedarf der Bestimmung eines Zeitpunktes, in dem das neue Land als hergestellt zu betrachten ist, wenn in jedem der drei Länder die Abstimmungsfrage mit der in Artikel 29 Abs. 5 GG vorgeschriebenen Mehrheit bejaht wird. Falls das Gesetz mindestens in einem Gebietsteil abgelehnt werden sollte, richtet sich das weitere Verfahren nach Artikel 29 Abs. 4 GG.

Zu § 5

Diese Vorschrift wie auch die §§ 6 bis 13 des Gesetzentwurfs sind den §§ 12 bis 20 des Zweiten Gesetzes über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 284) nachgebildet.

Um die Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung des neuen Landes vorzubereiten und sonstige vorbereitende Maßnahmen zu treffen, bedarf es der Bildung eines Ministerrates aus den bisherigen Landesregierungen. Seine zahlenmäßige Zusammensetzung (§ 5 Abs. 2) trägt ungefähr den Bevölkerungszahlen der bisherigen Länder Rechnung und vermeidet die Überstimmung durch die Mitglieder eines einzigen der bisherigen Länder.

Zu § 6

Für die Zusammensetzung der Verfassunggebenden Landesversammlung empfiehlt sich die Wahl aus der Mitte der drei Landtage nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Dabei wird auch hier durch die Aufteilung (48 Vertreter aus Hessen, 36 aus Rhein-

land-Pfalz und 12 aus dem Saarland) die Übereinstimmung durch die Vertreter eines einzigen Landes vermieden.

Zu den §§ 7 bis 9

Die Hauptaufgabe der Verfassunggebenden Landesversammlung wird die Vorbereitung und Beratung der neuen Verfassung sein (§ 7 Abs. 2). Sie muß aber auch Gesetze und andere Maßnahmen beschließen können, die schon vor Inkrafttreten der Verfassung zur Bildung des neuen Landes erforderlich sind (§ 7 Abs. 3). Die neue Verfassung ist nach Beschlußfassung durch die Verfassunggebende Landesversammlung dem Volke zur Annahme vorzulegen. Dies bedeutet eine Abweichung von dem Verfahren bei Bildung des Landes Baden-Württemberg, wonach die damalige Verfassunggebende Landesversammlung endgültig über die Landesverfassung zu beschließen hatte (vgl. § 14 Abs. 2 des oben zu § 5 genannten Gesetzes vom 4. Mai 1951). Zu den Aufgaben der Verfassunggebenden Landesversammlung gehört auch die Bildung einer vorläufigen Landesregierung (§ 8), die ebenso wie etwa schon der Ministerrat einen Verfassungsentwurf vorlegen kann (§ 9).

Zu den §§ 10 bis 13

Diese Vorschriften erscheinen notwendig bis zum Inkrafttreten der neuen Landesversammlung. Für etwaige öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen den drei Ländern wäre die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 8 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht gegeben.

Zu Artikel II: Änderung des Gesetzes über Volksentscheid und Volksbegehren

Die in Artikel II in vier Nummern zusammengefaßten Änderungen des Gesetzes vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 835) sind im Hinblick auf die inzwischen erfolgten Änderungen des Bundeswahlgesetzes erforderlich. Insbesondere muß die Möglichkeit der Briefabstimmung entsprechend der Briefwahl bei den Bundestagswahlen eröffnet werden.

Zu Artikel III: Schlußbestimmungen

Der Absatz 1 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Was das Inkrafttreten betrifft (Absatz 2), so ist folgendes zu bemerken: Hinsichtlich des § 1 gilt die Besonderheit, daß sein materieller Inhalt abhängig ist von dem Ausgang des in § 2 vorgesehenen Volksentscheids. Stimmt dabei die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Artikel 29 Abs. 5 GG) dem § 1 zu, dann tritt damit die Rechtsfolge des genannten Paragraphen ein. Lehnt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen den § 1 ab, greift Artikel 29 Abs. 4 GG ein. Trotz dieser Besonderheiten muß § 1 mit den übrigen Gesetzesbestimmungen gleichzeitig formell in Kraft gesetzt werden, weil dem Volksbegehren nach § 2 jeweils eine gültige Bestimmung des Gesetzgebers im Sinne des Artikels 29 Abs. 2 Satz 3 zugrunde liegen muß.